

# 刍议我国内债规模问题

李 青

(厦门大学经济学院, 福建 厦门 361005)

关键词 规模 扩大 财政信用 高风险

摘 要 近年来,在我国出现有效需求不足,经济增长乏力的情况下,政府为拉动投资,刺激有效需求,增发了几千亿专门用于基础设施建设的内债。这说明,国债已成为扩张性财政政策中一个重要的调控工具。内债规模的不断扩大越来越加重了财政的还本息负担,财政信用的高风险成为制约内债规模的主要因素。内债规模的进一步扩大有其客观必要性,对降低财政信用风险,减轻政府偿债负担提出了一些建议。

中图分类号 F812.5 文献标识码 A 文章编号 1009-3753(2000)03-0069-03

国债是指政府作为债务人,按照法律的规定或合同的约定向其他经济主体承担一定行为的义务所形成的债权债务关系,内债是国债的主要组成部分。从新中国成立至今,国债对支持经济建设发展起了巨大作用。近年来,在国内经济运行出现消费低迷、投资乏力的情况下,国债的作用更是从传统的融资聚财和弥补财政转向宏观调控领域。纵观新中国成立之后的整个国债政策运用过程,明显可以看出内债规模呈现出加速扩张趋势。不断扩大的内债规模使我国财政背上了沉重的债务包袱,加大了财政信用风险。而宏观经济政策取向又要求内债规则进一步扩大。因此,内债规模问题就成为一个值得探讨的问题。

## 一、内债规模的发展趋势

(一)扩大国债规模是实施扩张性财政政策,扩大内需的现实选择。根据凯恩斯的经济理论,只有当社会总需求与社会总供给相等时,经济才能保持稳定和增长。社会总需求是供需这对影响经济增长的矛盾的主要方面,有效需求不足会阻碍经济的稳定增长。这正是目前我国宏观经济运行面临困难的原因所在。近年来,我国的民间消费和投资呈现出下降的趋势。为此,政府实行了以扩张性财政政策为主的宏观政策进行调控。

减税和增加公共支出是扩张性财政政策中的两大主要手段。采用减税政策的前提是政府拥有较为充足的税收收入或者宏观税负水平较高。但目前我国的情况并非如此。税收收入占财政收入的不不断缩小,从1994年的98.9%一直下降到1998年93.8%,越来越不能满足不断扩大的财政支出的需要。我国的宏观税负水平从1994到1998年都保持在10%—12%

左右。与世界上大多数国家相比,处于中低水平。因此,总量性减税的空间很小。这样,增减公共支出就成为可选择的宏观调控手段。当政府拥有充足的财政收入时,才会采用这一政策手段。而我国政府财力不足是不争的事实。为扩大财政收入可以通过以下两种途径:一是增税,二是增发国债。前者显然与现在的宏观调控方向背道而驰。所以,扩大国债规模就成为当前实施扩张性财政政策,刺激内需的现实选择。

(二)促进财政政策和货币政策配合的重要条件,在以某种宏观调控手段为主的基础上,综合运用各种政策手段对于维持一定的经济增长速度是至关重要的。当前的经济形势要求财政政策和货币政策双管齐下,而货币政策的实施及其效果在一定程度上有赖于财政政策。首先,作为货币政策工具三大法宝之一的公开市场业务,其操作对象主要是国债。中国银行通过在公开市场上吞吐国债来调控货币流通量,并进一步影响社会总需求。加大公开市场业务的力度是扩大内需的必然,它要求政府扩大中短期国债发行量,以保证公开市场上足够规模的国债可供交易。其次,利率的多次下调对于刺激投资回升的效果之所以不理想,关键在于社会公众对未来的投资收益的预期并未随利率的下调而改善。因此,应该扩大国债发行量,以增加政府对基础设施、高新技术产业的投资,从而调整和优化国民经济结构,使社会预期收益水平有所提高。只有在社会预期得到改善的基础上,低利率的货币政策对拉动投资才能发挥其应有的作用。

(三)是支持国家建设,优化国民经济结构的需要。我国对国债作用的认识经历了一个较为曲折的

收稿日期:2000-04-17

作者简介:李 青(1977—),女,江西南昌市人,厦门大学经济学院硕士研究生,主要研究方向:公共财政。

过程。建国初期,国债虽然为国民经济的恢复和工业化体系的建立做出了巨大贡献,但此时政府基本上坚持“国债有害论”,因而 60 年代末至 70 年代末我国一度出现过既无外债又无内债的局面。随着国债政策理论和实践的不断发展,到 80 年代中后期,国债就正式成为筹集国家建设资金的重要途径。

改革开放至今,我国通过发行内债筹集的财政信用资金主要投向东部及沿海地区,在该地区的基础设施建设和经济发展中发挥了巨大作用。由于以东部为主的经济发展战略导致了地区经济发展失衡和产业布局不合理的问题。因此,我国今后的经济开发重心要逐步向中西部转移。经济开发重心的转移必然会引起财政信用资金投向也向中西部转移。我国中西部经济落后,投资环境恶劣。为改善这种状况,政府需要投入巨额的资金,而仅靠税收是远不能满足资金需要。因此,增发内债,有助于解决开发中西部资金“瓶颈”问题。

二、扩大内债规模的制约因素

内债规模的进一步扩大虽然有着其客观必要性,但并不意味着内债规模可以任意扩大。当前,我国财政信用的高风险是制约内债规模的重要因素。

从内债发行的绝对量来看,呈现出膨胀的趋势。1981 年开始发行国债到 1993 年,发行额从 40 多亿元一直上升到近 400 亿元,扩大了近十倍;1994 年当年国债发行量又突然增加到 1000 亿,这其中有着较为特殊的原因:从 1994 年起,中央财政不能再向央行透支,而只能靠发债来解决。于是,原来硬赤字中向中央银行透支弥补的部分也必须通过发债来解决。于是,内债的发行依据就从赤字一透支部分+当年还本息额变成赤字+当年还本付息额。1994 年以后,随着财政赤字的不断扩大,内债发行量又不断攀升。近几年由于国内经济不景气。为拉动经济增长,政府又连续增了几千亿专门用于基础设施投资的国债。

不断扩大的内债规模引发了财政信用的高风险。主要表现为高水平的国家内债依存度,即当年内债发行额占当年财政支出的比重。近年来,我国的这一已经超出了 20% 的国际警戒线,这说明政府的债务负担已经相当沉重。我国地方政府不能举债,因此还本付息的负担全部由中央政府来承担。所以,用当年内债发行额占中央财政支出的比重这一指标更加准确地反映了我国财政信用中的风险程度。当然,我国财政预算及国家统计局公布的国家与中央财政支出均不包括债务支出。但是,即使将财政支出加上债务支出后,无论是国家内债依存度,还是中央财政债务依存度,仍然要高于国际公认的警戒线。表一反映了调整前后的国家内债依存度和中央内债依存度。总之,政府财力,更确切地说,中央财政收入状况是制约内债规模扩大的主要因素。

表一

年 份	国家内债依存度(%)		中央内债依存度(%)	
	调整前	调整后	调整前	调整后
1994	17.76	16.35	58.63	45.59
1995	22.14	19.62	75.72	52.57
1996	23.28	19.97	85.89	53.35
1997	26.12	21.63	95.24	54.20
1998		24.55	—	58.90

(本表根据《中国统计年鉴》(1999)有关数据计算而得)

三、今后我国内债规模扩大的空间

如前所述,今后我国内债增长规模主要受到政府财力的制约。因此,无论是短期内还是长期,扩大内债的潜力都要视国家财政收支状况而定。

1994 年到 1996 年,虽然财政收入在绝对量上一直保持稳定增长,但其占 GDP 比重的总体趋势是下降的。虽然 1997 年以后,这一比重有所回升,但升幅较小。总的来说,1994 年以后财政收入的增长速度要慢于 GDP 的增长速度,更为重要的是,这一段时期,中央财政收入占财政总收入的比重一直处于下降状态(见表二)。由于短期内这两大比重不会有显著提高,所以,内债规模扩大的空间不大。

表二

年份	GDP	财 政 总收入	中央财 政收入	财政总收入 增长速度(%)	财政总 收入占 GDP(%)	中央财政 收入占财 政总收入 (%)
1994	46759.4	5218.1	3476.6	19.9	11.2	66.6
1995	58478.1	6242.2	3866.6	19.6	10.7	61.9
1996	67884.6	7407.99	4252.3	18.7	10.9	57.7
1997	74662.6	8651.14	4819.6	16.8	11.6	55.8
1998	79395.7	9875.95	5309.2	14.2	12.4	54.8

(注:财政收入不包括债务收入;中央财政收入为中央本级收入加地方上交收入,以便更准确地反映中央可支配的收入。)

然而,相对于短期而言,我国内债规模在中长期具有较大的增长空间。这是因为:首先,内债余额占国内生产总值的比重一直较低。1998 年为 9.8%(以前年度均小于这一比例),远远小于 25%—45% 的国际一般水平。这说明我国国民经济具有较强的应债能力。其次,根据国际经济长波理论和国际经济形势的变化,及对影响我国经济增长因素的分析,我国经济在中长期完全有可能保持较高的增长速度。而且,随着各种调控和改革措施的逐步见效,预计到“十五”期末,财政收入占 GDP 的比重有可能达到 20% 左右,十年后则有可能提高到近 25%。由此可见,我国财政中长期的债务能力还是较强的。此外,我国目前的内债期限结构不够合理。通过多发行一些短期和长期国债,可以使还本付息年度均匀分布。这样,即使财政收入没有大幅增长,政府债务负担仍可得到减轻。

四、控制内债规模应采取的措施

(一)提高财财总收入占 GDP 和中央财政收入占

财政总收入两个比重,增强政府财力。1994年分税制改革以来,财政收入占GDP和中央财政收入占GDP两个比重逐年缩小,政府调控能力明显下降。首先,是由于分税制改革本身的不完善造成的:这次改革没有触动各地方的既得利益;中央和地方的财权和事权并未得到完全合理的划分;税收返还仍按原基础法也不尽合理。其次,中央政府的财力不足与收费体制的混乱密切相关。目前财政实际总收入占GDP的比重为25%—30%,而以预算外和制度外两种形式存在的收费就占去了GDP的14%—19%。费大于税的直接后果就是大量收费游离于中央政府调控之外。

要提高两个比重,增强政府财力,首先,应该深化分税制改革。具体地说,进一步明确政府间的事权和支出范围,减少因界限不明晰而产生的事权相互交叉、支出责任互相推诿的现象。各级政府间的事权和支出范围主要根据公共产品的层次性来规范;重审高速税收在中央和地方之间的划分。根据效率和公平原则,将具有再分配和经济稳定功能的税划归中央;将以不流动生产要素为征税对象和在经济循环中较稳定的划归地方。其次,规范收费制度,实行费改税。将各地实质上具有税收性质的收费项目改为长期稳定收入来源,如社会保障费改税。同时,通过立法规范收费制度,把收费项目纳入预算管理。此外,还应深化政府机构改革,精减机构,压缩编制,削减数额巨大的行政开支。

2. 调整内债期限结构。财政的还本付息额是调整内债期限时应考虑的首要因素。内债期限结构不合理,不但会增加利息支出,而且不利于还本付息额的均匀分布,从而造成某一时期财政负担过重。宏观经济形势是设计内债期限主要的参考依据。经济繁荣时期,需求旺盛,资金供不应求,利率上升,宜于多发行短期国债,以便于在将来利率下降时再以低利率筹资;经济衰退时期,需求不足,资金供过于求,利率下降,宜于多发行长期国债,以便即使将来利率上升,仍可按较低利率支付利息。此外,内债期限结构还应根据政府资金用途来确定。如果政府通过内债筹资的目的是用于公共项目的建设,那么期限应与项目的建设周期或投资回收期相联系;如果发债是为了弥补临时性的财政赤字,则应发行短期国债。

综合考虑我国的宏观经济形势和国债资金用途,目前经济呈现出通货紧缩,需求不足的特点,这种形势在短期内不会有大的改变。而且,为了启动投资,以后我国发行内债所筹集的资金用于生产性建设和投资的比重会越来越大。所以,今后我国应该增发长期国债。

3. 提高内债资金的使用效率。居高不下的内债依存度是财政信用存在高风险的表面反映,而内债资金使用效益低下才是财政信用高风险的深层次原因。

我国发行内债主要用于弥补非生产性赤字和生产性建设、投资。用于弥补赤字部分的国债本金及利息只能用新获得的财政收入进行偿还,而用于建设和投资的部分,则可以通过投资收益来偿还。但是,如果建设或投资的项目出现亏损,那么也会加重财政还本付息的负担。所以,提高内债资金的使用效率,应该从两方面入手:一是要提高内债用于生产性投资和建设部分的比重,以形成“以债养债”的良性循环;二是在选择项目时,应以效益为首要原则。项目选定后,还必须加强管理,因为即使是盈利性较大的项目,也可能因管理不善而造成亏损。在实施扩张性财政政策的过程中,许多地方政府为扩大投资,盲目上项目,一味地追求数量的增长,而忽略了资金的使用效益。因此,内债资金使用的效益和管理原则有着更重要的现实意义。为保证这两个原则得以贯彻,应该对内债资金投放项目后的实施情况、项目效益与某段时期内内债资金使用的宏观效益进行考核,及时反应问题,以确保投入项目的收益大于还本付息额。

#### 4. 建立偿债基金制度

偿债基金是指在政府的预算中设置专项基金,以应付偿债需要。建立偿债基金的作用主要是减少政府预算在偿债高峰时期的压力,有利于保持预算平衡。一般情况下,政府预算中的收支是均衡增长的。在偿债高峰时期,政府可能会因为资金紧张而压缩其他方面的支出,但因为支出的刚性,最终往往会被迫扩大发行国债,从而破坏平衡的预算。建立偿债基金后,债务支出的波动可由其来调节,不会对已经安排的财政支出造成太大影响,从而有利于预算平衡。然而,偿债基金制度能够发挥作用的前提是在一段时期内,财政要有结余。如果连年赤字,那么偿债基金的扩大必然会引起赤字和新债发行量的扩大。在这种情况下,偿债基金实质上也是来源于国债的,因而也就失去了其存在的意义。这也正是世界上有些国家的这一制度运作失败的原因所在。当然,偿债基金的来源可以有多种渠道,但最主要的还是预算结余。从80年代初至今,我国财政一直处于赤字状态,而且规模在不断扩大,因此,目前我国建立偿债基金的时机尚未成熟。但是,从长远来看,随着今后我国经济的增长和财政收入的提高,财政出现结余时,应该建立起这一制度。

#### 参考文献

- [1] 龚仰树. 国内国债经济分析与政策选择[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1998. 4
- [2] 钱津. 我国财政信用的风险问题[J]. 经济参考研究, 2000. 6.
- [3] 杨舜娥等. 关于国债政策的中外比较研究[J]. 财贸经济, 1999. 11.
- [4] 国家统计局. 中国统计年鉴(1999)[Z]. 中国统计出版社, 2000年.

责任编辑 一 雨